

# El finançament de la Generalitat de Catalunya i dels governos locals 2000-2020

**Maite Vilalta**

Universitat de Barcelona

# #03

## **1. Les aspiracions de Catalunya en matèria de finançament de la Generalitat: el relat dels fets**

27

El model de finançament de la Generalitat de Catalunya ha estat un dels temes centrals de l'agenda política dels darrers anys. Si en un tema queden reflectits els canvis que hi ha hagut en les aspiracions de millora de l'autogovern de Catalunya, aquest n'és, sens dubte, un dels més rellevants. Només cal fer un breu repàs cronològic dels fets: l'any 2002 va entrar en vigor un model de finançament que es donava per definitiu, per tancat. Ni tan sols es preveïen mecanismes per revisar-lo i actualitzar-lo. El Govern de la Generalitat de Catalunya (de CiU) hi havia donat el seu vot afirmatiu. Tot just dos anys més tard, el 2003, es formava el primer Govern tripartit d'esquerres i, amb la signatura del Pacte del Tinell, es comprometia a reformar l'Estatut d'autonomia. Un dels punts essencials de la reforma era, precisament, el d'establir unes noves bases fiscals per a un nou model de finançament de la Generalitat que permetés més i millor autogovern i donar un nou impuls econòmic per a Catalunya.

El 30 de setembre del 2005, el Parlament aprovava el nou text estatutari que contenia els principis bàsics sobre els quals s'havia d'assentar el nou model de finançament. Finalment, tot i que el text que va ser sotmès a votació a les Corts Generals havia sofert, en matèria de finançament, importants canvis respecte al que havia sortit del Parlament de Catalunya, va ser aprovat al març del 2006 i, posteriorment, referendat pel poble de Catalunya el dia 18 de juny d'aquell any. A partir d'aleshores, el Govern de la Generalitat va iniciar un *procés bilateral* de negociació amb el Govern central sobre el disseny i la posada en marxa del nou model de finançament. Les negociacions es van allargar fins al juliol del 2009, moment en què, en el si del Consell de Política Fiscal i Financera, es va aprovar un nou model de finançament, no solament per a Catalunya sinó per a les quinze comunitats autònomes de règim comú. D'aquesta manera es generalitzava un model que havia sorgit de la proposta estatutària feta des de Catalunya.

Pocs mesos després de l'entrada en vigor del nou model, la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, declarava inconstitucionals alguns aspectes que ja havien quedat incorporats en el disseny de l'acord de finançament del 2009, i feia una declaració interpretativa sobre d'altres. Aleshores, el model ja estava funcionant per a totes les comunitats, tant per a les que havien reformat el seu Estatut com les que no ho havien fet. Per tant, es pot dir que en matèria de finançament la Sentència no ha tingut efectes immediats, però sí en podria tenir en el futur.

A partir de la Sentència del TC, el model de finançament de la Generalitat torna a protagonitzar el debat polític. Al desembre del 2010, Convergència i Unió guanya les eleccions al Parlament de Catalunya portant com un dels punts més importants del seu programa electoral la defensa d'un nou "pacte fiscal", donant per

“amortitzat” el model sorgit de l'Estatut que tot just havia començat a fer els seus primers passos un any abans.

Al juliol del 2012, el Parlament de Catalunya aprova, amb una àmplia majoria, un document en el qual insta el Govern de la Generalitat a iniciar un procés de negociació amb el Govern espanyol sobre un nou model de finançament per a Catalunya, basat en el *concert econòmic*, que permetés a la Generalitat tenir plena capacitat de decisió sobre tots els tributs suportats a Catalunya; disposar dels recursos econòmics que es generen en el país per atendre les polítiques socials i de creixement i garantir la lleialtat institucional per evitar arbitrarietats i incompliments de les parts. Es pot dir que, per primera vegada, Catalunya demana un model de finançament *similar* al de les comunitats forals. El dia 20 de setembre del 2012, Artur Mas, president de la Generalitat de Catalunya, es reuneix a La Moncloa amb el president Rajoy per demanar aquest nou “pacte fiscal”. La seva negativa condueix a la convocatòria d'unes noves eleccions al Parlament el dia 25 de novembre d'aquell mateix any. Tot i que perd suports, Convergència i Unió, que havia anat a les eleccions amb un programa electoral on ja no es parlava de “pacte fiscal”, sinó de construir un “Estat propi”, pot tornar a formar Govern. El model de finançament deixa de ser, per al Govern de la Generalitat i per a la principal força política que li dona suport (ERC), una peça clau de l'encaix de Catalunya a l'Estat. L'objectiu passa a ser aleshores la construcció d'una *hisenda pròpia*, d'una estructura fiscal que doni pas al nou Estat independent. Aquest fet queda encara més reforçat després de les eleccions de caràcter plebiscitari del 27 de setembre del 2015. Junts pel Sí (CiU i ERC) guanya els comicis, tot i que sense majoria absoluta, amb un programa que defensa clarament la independència de Catalunya.

Mentre tot això passava, el model vigent des del 2009 s'havia d'haver revisat l'any 2014, d'acord amb el període de cinc anys que fixa la llei, revisió que a hores d'ara encara no s'ha produït. És previst

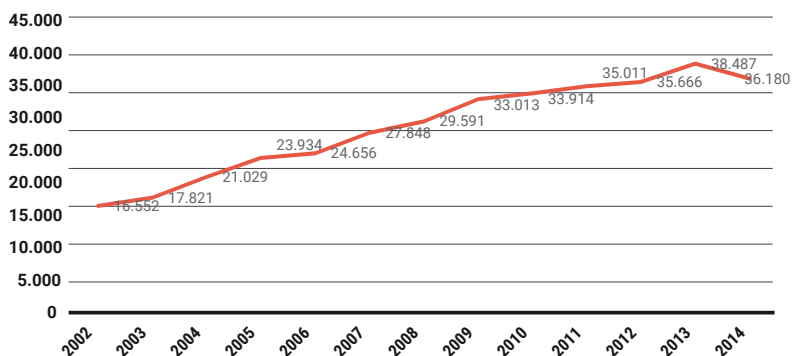
que es faci a finals d'aquest 2017. Hi ha hagut una *Conferència de Presidents* per parlar del tema, a la qual el president de la Generalitat no hi ha assistit, i s'ha creat una *Comissió d'Experts* a la qual Catalunya no n'hi ha enviat cap. El Govern actual considera esgotada la via de la negociació multilateral del model de finançament i reclama un tracte bilateral.

## **2. L'evolució dels recursos de la Generalitat de Catalunya i la seva procedència: les xifres**

### **2.1. El total d'ingressos de la Generalitat: evolució i tipologia**

El gràfic 1 mostra l'evolució dels ingressos de la Generalitat de Catalunya i permet veure que s'ha passat dels 16.552 milions d'euros l'any 2002 als 36.180 corresponents a l'any 2014. I el gràfic 2 mostra la naturalesa econòmica d'aquests ingressos. Fonamentalment, es tracta d'ingressos corrents. Els ingressos de capital, és a dir, els destinats a finançar despeses d'inversió, no han estat mai superiors al 5% del total del pressupost. I el pes dels ingressos procedents

**Gràfic 1. Evolució dels ingressos\* de la Generalitat de Catalunya. Milions d'euros.**



\* Són ingressos consolidats del conjunt del sector públic de la Generalitat de Catalunya. Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

d'operacions financeres (bàsicament, l'endeutament) que fins a l'any 2008 mai havia superat el 10%, es comença a incrementar sobretot a partir del 2010, i arriba a ser de quasi el 40% l'any 2013.

**2.2. Els ingressos de la Generalitat procedents del model de finançament**

Només una part dels ingressos de la Generalitat procedeix del model de finançament autònom. La resta s'obté a través de l'endeutament, de les taxes i els preus públics que paguen els ciutadans de Catalunya per l'ús de determinats serveis, de la venda i de l'ús del patrimoni, de les transferències procedents de la Unió Europea, etc. Tal com mostra la taula 1, el model que va ser vigent entre el 2002 i el 2008 va aportar una mitjana anual de 13.419,26 milions d'euros durant els anys 2002-2008, que suposa el 64,47% del total d'ingressos no financers de la Generalitat; i el model acordat l'any 2009 ha aportat una mitjana de 18.502,62 milions d'euros anuals durant els anys 2009-2014, que suposa el 76,79% del total d'ingressos no financers de la Generalitat.

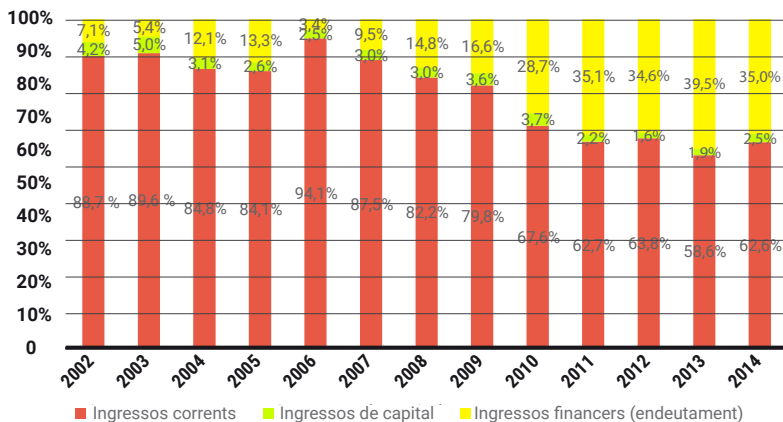
**Taula 1. Total ingressos no financers de la Generalitat i ingressos procedents del model de finançament. Milions euros.**

	Mitjana 2002-2008	Mitjana 2009-2014
Total recursos no financers (A)	20.816,27	24.096,54
Total recursos procedents del model (B)	13.419,26	18.502,62
% (B/A)	64,47%	76,79%

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i de la Generalitat de Catalunya.

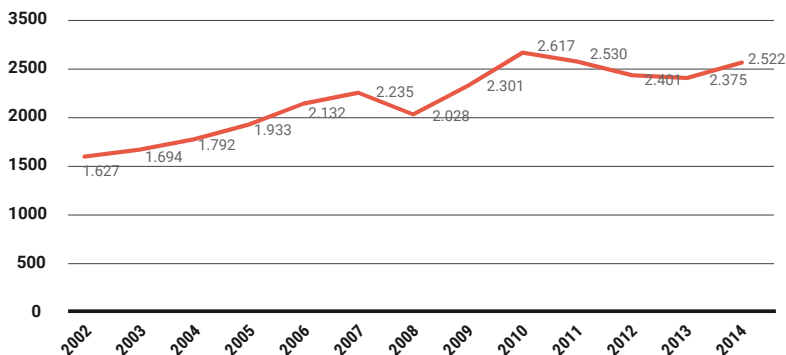
## 32

Gràfic 2. Naturalesa econòmica dels ingressos de la Generalitat de Catalunya. % sobre el total.



Gràfic 3. Evolució dels ingressos de la Generalitat de Catalunya procedents del model de finançament de les comunitats autònomes. Liquidacions 2002-2014. Euros per habitant.

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i de l'Institut Nacional d'Estadística (INE).



El gràfic 3 permet veure l'evolució dels ingressos per habitant que han aportat a la Generalitat aquests dos models de finançament vigents durant el període 2002-2014. El model pactat l'any 2009 suposa un augment dels ingressos per capita respecte als aportats

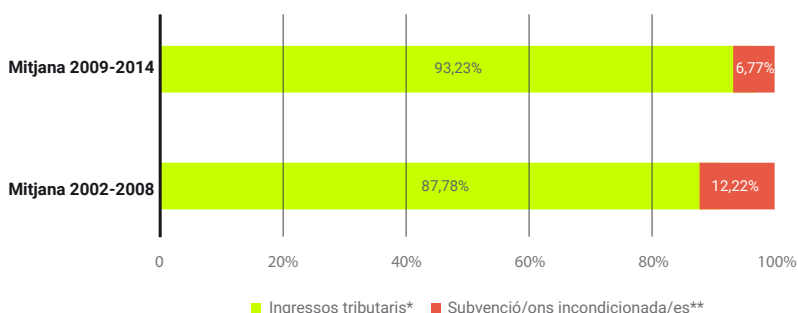
pel model anterior, del 13,5% el primer any (2008-2009) i del 13,7% el segon any. Després s'hi observa una davallada que es comença a recuperar l'any 2014. L'inici del nou model coincideix pràcticament amb l'inici de la crisi econòmica, de manera que, sense el canvi de model, l'impacte de la crisi sobre les finances de la Generalitat hauria estat molt més pronunciat.

### 2.3. La tipologia dels recursos de la Generalitat procedents del model de finançament autonòmic: tributs i subvencions.

**Gràfic 4. Tipologia dels ingressos de la Generalitat de Catalunya procedents del model de finançament de les comunitats autònomes. % sobre el total.**

**Font:** Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

**33**



\*En el model 2002-2008 es tracta dels procedents dels impostos següents: 33% IRPF, 35% IVA, 40% especials (tabac, alcohol i hidrocarburs).

I el 100% de: successions i donacions, patrimoni, transmissions patrimonials, actes jurídics documentats, taxa sobre el joc, matriculació de vehicles, energia.

En el model 2009-2014 es passa al 50% de l'IRPF, el 50% de l'IVA i el 58% d'especials i es manté el 100% de la resta.

\*\*En el model 2002-2008 es tracta de la subvenció procedent del Fons de Suficiència. I en el model 2009-2014 es tracta de: Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (negatiu per a Catalunya), Fons de Suficiència i Fons de Competitivitat.

Els recursos del model de finançament autonòmic vénen a través de: **a)** una cistella d'impostos (ingressos tributaris) i **b)** d'una/es subvenció/ons incondicionada/es de l'Administració central. El gràfic 4 mostra que el model del 2009 suposa un augment dels recursos procedents dels tributs pagats pels ciutadans de Catalunya. Aquest pes passa a ser del 87,78% al 93,23%.



### **3. Una mirada cap al futur: diferents escenaris**

En pocs anys s'han viscut canvis profunds en les aspiracions de Catalunya en matèria fiscal. Es podria dir que el corrent central del catalanisme polític ha passat, en poc més de deu anys, de defensar un model de clara inspiració federal (contingut en el títol VI de l'Estatut) a la voluntat de construir una hisenda pròpia per a un Estat independent. En aquest context, el futur de la hisenda de la Generalitat pot passar per diferents escenaris que podrien ser, sense considerar el d'una recentralització, els següents: **i)** l'escenari d'un *statu quo* reformat fruit d'una revisió del model actual que recuperés les bases i l'esperit del que es va pactar l'any 2009 i introduís els canvis necessaris per avançar cap a una major autonomia financera, una millora en els mecanismes d'anivellament, més transparència i lleialtat institucional; **ii)** una reforma de la Constitució que establís les bases d'unes relacions fiscals intergovernamentals veritablement federals; **iii)** l'establiment d'un pacte bilateral que permetés a Catalunya disposar, en matèria de finançament, d'un model específic dins del marc més general d'un acord singular d'integració de Catalunya a Espanya, i **iv)** la secessió.

I, pel que fa al futur de la hisenda dels municipis catalans, estarà molt condicionat per quin dels escenaris que acabem de citar s'acabi imposant. En tot cas, seria desitjable que el seu model, dissenyat l'any 1988 i lleugerament reformat l'any 2002, avancés cap a un sistema que fes compatible l'autonomia i l'equitat i adaptat a les competències que estan prestant.

Els escenaris enumerats són ben diferents i la incertesa és, ara per ara, enorme. Caldria calibrar bé els costos i els beneficis de l'un i l'altre escenari per tal que les decisions que s'hagin de prendre siguin les més favorables per al conjunt de la ciutadania.